Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard UNHCR

Datum	19 juni 2015
SCORECARD	UNHCR
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Sociale en Economische VN Zaken T- +31 (0)70 – 348 4149

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als “systeemorganisatie”. Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma’s, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een “verwachting voor positieve verandering” gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).[1] Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) heeft als doel het verlenen van internationale bescherming en humanitaire assistentie aan vluchtelingen en asielzoekers, staatlozen, binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen. UNHCR beoogt duurzame oplossingen te vinden voor deze doelgroepen, in 2014 circa 54,9 miljoen personen (UNHCR Global Report 2014). De organisatie vervult een grote variëteit aan rollen binnen het multilaterale ontwikkelingssysteem: operationeel/uitvoerend (onder andere de vaststelling van de vluchtelingenstatus), coördinerend (wanneer het om vluchtelingen gaat; in het geval van binnenlands ontheemden is OCHA coördinator), normerend op het terrein van asielbeleid en vluchtelingenrecht, beleidsadviserend, en de rol van pleitbezorger bij gastlanden van vluchtelingen.

UNHCR's mandaat voor vluchtelingen en staatlozen is vastgelegd in het Statuut van de UNHCR van 1950, het Vluchtelingenverdrag van 1951, het bijbehorende Protocol van 1967, en de 1961 Conventie voor het Verminderen van Stateloosheid. Diverse AVVN- en ECOSOC-resoluties en besluiten van het Uitvoerende Comité geven UNHCR daarnaast bevoegdheden over binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen. In 2003 verlengde de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) het UNHCR-mandaat voor onbepaalde duur.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

Hoge Commissaris Antonio Guterres (Portugees) geeft sinds 2005 leiding aan de in Genève gevestigde organisatie. De Hoge Commissaris wordt op voordracht van de SGVN aangesteld door de AVVN. UNHCR valt onder en rapporteert aan de AVVN en ECOSOC. Er zijn zo'n 9036 personen in dienst bij UNHCR, waarvan 88% in het veld (124 landen, 458 kantoren wereldwijd). Van de 1036 stafleden die niet in het veld werkzaam zijn, werken 704 mensen in het hoofdkwartier in Genève, en in totaal 332 in het Global Services Centre in Budapest en in het regionale kantoor in Brussel. UNHCR heeft de afgelopen maanden bovendien ruim 60 stafleden van Genève naar Kopenhagen verplaatst om kosten te besparen. UNHCR werkt samen met een groot aantal uitvoerende partners, waaronder zo'n 720 NGO's. Hulpoperaties worden uitgevoerd door veldkantoren. Een aantal regionale bureaus zijn liaison tussen veldkantoren en het hoofdkwartier. Het hoogste uitvoerende bestuursorgaan is het Uitvoerende Comité (ExCom), dat openstaat voor alle VN lidstaten (verkiezingen in ECOSOC). Het Uitvoerende Comité, nu 94 landen, komt jaarlijks bijeen in Genève ter goedkeuring van programma's en de begroting en ter bespreking van actuele zaken op vluchtelingengebied. Het *Standing Committee*, open voor leden van het Uitvoerende Comité, zorgt ervoor dat het werk van de ExCom ook tussen de jaarlijkse vergaderingen door kan gaan.

UNHCR richt zich op acute (mensenrechten) bescherming en materiële bijstand aan vluchtelingen en binnenlands ontheemden, en op het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen, namelijk vrijwillige terugkeer, lokale integratie of hervestiging in een derde land. Het beroep op UNHCR als humanitaire noodhulporganisatie is de laatste jaren toegenomen; verantwoordelijkheden en budget zijn in korte tijd significant gegroeid. UNHCR is in haar operationele activiteiten vooral actief in lage- en middeninkomenslanden, en met de

pleitbezorgende activiteiten zowel in lage-inkomenslanden als in midden- en hoge-inkomenslanden.

UNHCR zou idealiter uitsluitend ongeoormerkte middelen willen ontvangen, of anders minstens 60%. Momenteel ontvangt de organisatie slechts 15% aan ongeoormerkte fondsen, en dit percentage is de afgelopen jaren steeds verder gedaald. Ongeoormerkte bijdragen zijn voor UNHCR allereerst van belang om in het geval van nieuwe crises snel middelen te kunnen inzetten (nog voordat de *appeal* is gelanceerd), zoals onder andere is gebeurd in reactie op de vluchtelingen en intern ontheemden in de Nigeria crisis. Ten tweede zijn ongeoormerkte fondsen van belang om ontheemden in langdurige vluchtelingensituaties te blijven steunen wanneer hun situatie niet meer in de *spotlights* staat. Hiermee wordt voorkomen dat vluchtelingen overgaan tot negatieve overlevingsmechanismen, zoals met de hulp van mensensmokkelaars op zoek gaan naar een nieuwe bestemming. Ten derde zijn ongeoormerkte fondsen noodzakelijk voor lange termijn planning om de *global strategic priorities* te bereiken en duurzame oplossingen te bewerkstelligen.

UNHCR kan nog verbetering aanbrengen in de mate van implementatie van de QCPR-resolutie uit 2012. Zo is de organisatiestrategie (Global Appeal) onvoldoende in lijn met de prioriteiten van de QCPR, en hoeft UNHCR niet aan de ExCom te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de QCPR.

UNHCR hecht aan de transitie-agenda "van hulp naar ontwikkeling", en wijst regelmatig op het belang van vroege betrokkenheid van ontwikkelingsorganisaties. UNHCR besteedt in toenemende mate aandacht aan samenwerking met ontwikkelingsorganisaties zoals UNDP, bijvoorbeeld op het gebied van weerbaarheid van vluchtelingen en in de *Solutions Alliance*.

2.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland is een van de grote donoren en een belangrijke partner voor UNHCR. Er is regelmatig bilateraal contact op hoog niveau. De Permanente Vertegenwoordiging te Geneve en de ministeries van BZ en V&J in Den Haag vertegenwoordigen Nederland in het Uitvoerende Comité en het *Standing Committee.* Nederland participeert in de internationale gremia voor hervestiging, waaronder de jaarlijkse tripartiete consultaties tussen staten, UNHCR en niet-gouvernementele organisaties (de *Annual Tripartite Consultations on Resettlement*), en de *Working Group on Resettlement* (WGR). Van mid-2015 tot mid-2016 is Nederland voorzitter van deze internationale gremia voor hervestiging, samen met Vluchtelingenwerk en in samenspraak met UNHCR. Nederland is daarnaast lid van de *Core Group* voor Syrische vluchtelingen, de groep van landen die Syrische vluchtelingen hervestigen. Nederland heeft een trekkersfunctie vervuld in het *Transitional Solutions Initiative* (tegenwoordig de *Solutions Alliance*).

2.4 Financiële omvang en bijdragen

UNHCR wordt voor 99% gefinancierd uit vrijwillige bijdragen. 1% van de begroting komt uit het reguliere VN-budget. Overheden en de Europese Unie financieren 90% van de begroting, intergouvernementele organisaties en gezamenlijke VN-financiering dekken 3% en private donaties en bedrijfsleven dragen 6% van de uitgaven. De begroting in 2015 bedraagt ruim USD 6,8 miljard. Nederland steunde UNHCR van 2008 tot en met 2011 met een Algemene Vrijwillige Bijdrage van EUR 42 miljoen, in 2012 en 2013 met EUR 38 miljoen, en in 2014 en 2015 met EUR 33

miljoen. Daarnaast geeft Nederland bijdragen uit noodhulpmiddelen aan diverse landenprogramma's en bij crisissituaties.

Financieel Overzicht (bedragen in USD miljoen)

	Inkomsten				**Uitgaven**
Jaar	*Verplichte bijdragen*	*Vrijwillige bijdragen*		*Totaal*	*Totaal*
		Geoormerkt	*Niet-geoormerkt*		
2011	n.v.t.	488,5	1.599,8	2.088,3	2.181,1
2012	n.v.t.	451,1	1.812,2	2.263,3	2.357,7
2013	n.v.t.	517,5	2.716,6	3.234,1	2.971,8

Overzicht bijdragen en ranking grootste donoren (bedragen in USD miljoen)

Jaar	*Bijdrage*	*Ranking/donor*	*Bedrag*
2011	Core-bijdrage	1. Verenigd Koninkrijk	94,4
		2. Zweden	82,2
		3. Nederland	**59,2**
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	698,2
		2. Japan	206,8
		12. Nederland	**19,4**
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	698,2
		2. Japan	226,1
		6. Nederland	**78,6**
2012	Core-bijdrage	1. Zweden	81,5
		2. Nederland	**49,8**
		3. Noorwegen	49,5
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	793,4
		2. Europese Unie	166,9
		5. Nederland	53,6
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	793,5
		2. Japan	185,4
		5. Nederland	**103,4**
2013	Core-bijdrage	1. Zweden	87,6
		2. Noorwegen	53,0
		3. Nederland	**49,5**
	Non-core-bijdragen	1. Verenigde Staten	1.041,7
		2. Japan	230,9
		11. Nederland	36,0
	Totaal bijdrage	1. Verenigde Staten	1041,7
		2. Duitsland	252,9
		11. Nederland	**85,6**

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

UNHCR heeft als enige VN-organisatie het statutaire mandaat voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen en voor het vinden van duurzame oplossingen voor hun situatie. Vanwege de wereldwijde toename in het aantal vluchtelingen richt UNHCR zich sterker op dat kernmandaat. Ook de werkzaamheden van UNHCR voor binnenlands ontheemden en terugkerende vluchtelingen maken onderdeel uit van haar mandaat. Er is geen sprake van "mission creep". Wel is er het probleem van langdurige vluchtelingen waar geen oplossingen voor worden gevonden, waarbij de ondersteuning verschuift van levensreddende steun naar ontwikkelingsactiviteiten. Hierbij probeert UNHCR samen te werken met lokale overheden of ontwikkelingsorganisaties.

UNHCR heeft een meerjarig strategisch plan (het Global Appeal) waarin het mandaat van de organisatie wordt geoperationaliseerd. De beleidsprioriteiten, indicatoren, uitgangssituatie en doelstellingen zijn helder vastgelegd. In dit plan zou beter kunnen worden duidelijk gemaakt hoe het mandaat vertaald wordt naar operationele prioriteiten en doelen. UNHCR maakt gebruik van *theories of change*, die helder zijn geformuleerd.

De mate waarin het werk van UNHCR is aangesloten op het nationale beleid is sterk afhankelijk van de lokale context. Bij goed functionerende overheden kan UNHCR zich veelal beperken tot een adviserende en pleitbezorgende rol. In andere landen neemt UNHCR desgevraagd de statusbepalende rol van het gastland over, of neemt UNHCR zelfs alle taken voor de bescherming en het opvangen van ontheemden en vluchtelingen op zich. UNHCR zal waar mogelijk aansluiten bij de armoedestrategie van een land, maar dit is niet altijd mogelijk, aangezien de regering vaak niet open staat voor de opname van vluchtelingenzaken in deze strategie.

Beoordeling: Goed = 4

3.2 Resultaatsturing

Het planningsproces is sinds de begrotingsperiode 2010-2011 georganiseerd volgens de principes van resultaatgericht management, zowel op het hoofdkwartier als op veldniveau. UNHCR heeft de afgelopen jaren verbeteringen aangebracht in het werken op basis van *Result Based Management* (RBM) en *Result Based Budgeting*, zoals het ontwikkelen van richtlijnen over RBM in het UNHCR-handboek, het nieuwe *RBM Framework*, instrumenten die RBM ondersteunen en training voor staf over resultaatgericht plannen en rapporteren. Ook op landenniveau wordt RBM toegepast. UNHCR's *needs assessments* op basis waarvan humanitaire interventies plaats hebben, worden positief beoordeeld door partners. UNHCR's RBM systeem wordt in het MOPAN rapport uit 2014 als voldoende beoordeeld, met de kanttekening dat de complexiteit van het systeem voor verbetering vatbaar is.

UNHCR hanteert een complexe RBM-architectuur, met verschillende resultaten raamwerken en een groot aantal indicatoren en *outputs*. Hierdoor is het uitdagend om de resultaten van de organisatie als geheel goed te rapporteren en analyseren. De keuze van strategische prioriteiten en indicatoren is niet altijd duidelijk, evenals de link tussen de gestelde prioriteiten en de interventies. Bovendien zouden ook de resultaten in de verbetering van de situatie van UNHCR's *People of concern* per regio, per groep van rechtenhouders, en over langere periodes moeten worden

weergegeven. Ook sluiten de korte-termijn strategie van de *Global Appeal* en de vele lange termijn vluchtelingensituaties waar UNHCR en andere humanitaire organisaties mee te maken hebben niet goed op elkaar aan. UNHCR stelt verbeteringen in de implementatie van RBM als prioriteit in de Global Appeal 2014-2015.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.3 Partnerschappen

UNHCR vervult in haar partnerschappen verschillende rollen: coördinator, *convener* en donor. Over het algemeen wordt UNHCR positief beoordeeld op het gebied van relatiemanagement. UNHCR draagt goed bij aan *inter-agency appeals* en plannen, aan gezamenlijke analyses en beoordelingen, deelt informatie met partners en coördineert de vluchtelingenrespons adequaat met relevante actoren.

UNHCR coördineert met andere organisaties actief bij humanitaire hulp en wederopbouw in het *Inter-Agency Standing Committee*. UNHCR zet zich ook actief in voor de *Transformative Agenda* ter verbetering van de humanitaire VN-coördinatie. Ten aanzien van binnenlands ontheemden laat ze zich coördineren door OCHA en is UNHCR wereldclusterleider voor kampmanagement, bescherming en onderdak van ontheemden. Voor haar vluchtelingenmandaat behoudt UNHCR zich het recht voor zelfstandig te opereren, in samenwerking met relevante actoren. Soms ontstaan spanningen tussen UNHCR en OCHA over de coördinerende rollen van beide organisaties, in het bijzonder bij zogenaamde *mixed situations* (vluchtelingen en andere noodhulpbehoevenden, zoals binnenlands ontheemden). Hierover zijn in 2014 afspraken gemaakt, die momenteel moeten worden geïmplementeerd. UNHCR heeft sinds eind 2013 een verbeterd *Refugee Coordination Model* geïntroduceerd voor grootschalige vluchtelingensituaties. Het nieuwe model heeft tot doel om vluchtelingen meer centraal te stellen, om participatief en inclusief te plannen met als resultaat een gezamenlijk responsplan, en om nationale en regionale coördinatoren aan te stellen. Ook heeft UNHCR in mei 2014 een afdeling binnen de organisatie opgericht die zich speciaal bezig houdt met *inter-agency* coördinatie.

UNHCR heeft een belangrijke conveniërende rol. Zo organiseert UNHCR sinds 2012 een structurele dialoog met NGO's, waarover wordt teruggekoppeld binnen het Uitvoerend Comité. UNHCR heeft recentelijk een nieuw raamwerk voor samenwerking met partners opgesteld, voor het versterken van partnerschappen en van operationele prestaties en verantwoording. De uitvoering van dit *Enhanced Framework for Implementing with Partners* is inmiddels van start gegaan.

UNHCR is tevens een belangrijke opdrachtgever: 40% van UNHCR's budget wordt besteed aan uitvoerende partners, waaronder zo'n 720 NGO's (75% lokale NGO's). UNHCR wordt over het algemeen positief beoordeeld als het gaat om de snelheid van beslissingen over financiering en het uitbetalen van middelen.

UNHCR speelt een actieve rol in de *Solutions Alliance,* een partnerschap met onder andere UNDP, de Wereldbank, donorlanden, gastlanden, NGO's, academici en het bedrijfsleven, met als doel om de samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsorganisaties te verbeteren en een duurzame oplossing te bewerkstellingen voor langdurige vluchtelingensituaties.

UNHCR neemt waar mogelijk deel aan het *UN Development Assistance Framework* en *Delivering as One* op landenniveau. Ook neemt UNHCR deel aan VN-brede fondsenwerving voor humanitaire crises. UNHCR richt zich steeds meer op partnerschappen met het bedrijfsleven, in het bijzonder voor innovatieve projecten. Dit kan nog verder worden uitgebreid.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

Het in 2006 door Hoge Commissaris Guterres geïnitieerde hervormingsproces heeft op vele fronten geleid tot een efficiëntere en effectievere organisatie. Voortgang werd geboekt op belangrijke punten: een sterke daling van apparaatskosten op het hoofdkwartier, meer geld rechtstreeks voor de doelgroepen, een grotere financiële stabiliteit door verbreding van de donorbasis en delegatie van verantwoordelijkheden naar het veld. Aanbevelingen voor verbeterd functioneren van de organisatie worden in de regel serieus opgepakt.

Het Uitvoerend Comité en het S*tanding Committee* bieden lidstaten de gelegenheid voor een beleidsdialoog met en over de organisatie. Die dialoog is nuttig, de beslissingsbevoegdheden zijn beperkt. Financieel beperken die zich tot het goedkeuren van het jaarlijkse plafond op basis waarvan de Hoge Commissaris fondsen werft en de tussentijdse ophoging daarvan op basis van nieuwe crises. Beleidsmatig kan het Uitvoerend Comité zogenaamde conclusies aannemen. Deze komen vanwege de uiteenlopende belangen en visies van lidstaten echter soms moeizaam of geheel niet tot stand.

De delegatie van verantwoordelijkheden naar het veld naar nationale en regionale landenkantoren wordt positief beoordeeld in het MOPAN rapport 2014. De bevoegdheden zijn adequaat omschreven in UNHCR's *Global Management Accountability Framework* van mei 2010 en in hoofdstuk II van het in 2013 herziene UNHCR handboek. Daarnaast werkt UNHCR met specifieke *Terms of Reference* voor de regionale kantoren waarin rapportage-vereisten en ondersteunende taken vastgelegd en gestroomlijnd worden. Veldkantoren worden betrokken bij de tweejaarlijkse herziening van de strategische prioriteiten.

UNHCR maakt waar mogelijk gebruik van lokale organisaties: 75% van de NGO-partners zijn lokale NGO's. UNHCR probeert hun capaciteit door technische assistentie te verbeteren. UNHCR wordt op dit punt positief beoordeeld in het MOPAN rapport 2014.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: neutraal = ➔

3.5 Beleidsevaluatie

Het evaluatiebeleid van UNHCR is gebaseerd op de standaarden van de VN Evaluatiegroep (UNEG) en vastgelegd in een evaluatiebeleidsdocument van 2010. UNHCR beschikt sinds 2006 over een beleidsontwikkeling- en evaluatiedienst die rechtstreeks rapporteert aan de Hoge Commissaris.

In maart 2013 is een kritische *peer review* uitgekomen van OIOS over UNHCR's evaluatiefunctie. De evaluatiefunctie van UNHCR zou niet duidelijk aansluiten op het mandaat, doelstellingen en strategische prioriteiten van de organisatie, en zou niet geheel voldoen aan de VN standaarden voor onafhankelijkheid, geloofwaardigheid en bruikbaarheid. UNHCR is grotendeels akkoord met de aanbevelingen uit deze *peer review* en heeft al enkele maatregelen genomen, waaronder het invoeren van een *management response* waarin aandacht wordt besteed aan geplande follow-up in reactie op iedere evaluatie. Volgens MOPAN (2014) is verbetering in UNHCR's evaluatiefunctie waarneembaar, maar zijn meer financiële en personele middelen noodzakelijk.

Nederland heeft in opdracht van de leden van het OESO/DAC *Network on Development Evaluation* een *Development Effectiveness Review* van UNHCR laten uitvoeren eind 2014. De uitkomst was dat UNHCR's evaluatiefunctie onvoldoende onafhankelijk en gedefinieerd is, en dat het oordeel over de evaluatiefunctie voor wat betreft kwaliteit en dekking onvoldoende is.

UNHCR heeft in 2014 een grootschalige onafhankelijke evaluatie laten uitvoeren van UNHCR's respons in Syrië, mede op aandringen van Nederland. De resultaten van de evaluatie zijn in grote lijnen positief: UNHCR heeft goed werk geleverd in deze complexe vluchtelingensituatie. Aandachtspunten waren onder andere het feit dat UNHCR's protectiemandaat in Jordanië onder druk stond vanwege UNHCR's nauwe banden met de Jordaanse regering en coördinatie met andere hulporganisaties.

In 2014 is UNHCR geëvalueerd door MOPAN. UNHCR scoort in deze evaluatie goed op *mainstreaming* van gender, verwerkt rampenparaatheid en -respons adequaat en krijgt waardering voor het uitgevoerde decentralisatieproces en de rol van *convener* in noodsituaties. UNHCR heeft volgens MOPAN duidelijk vooruitgang geboekt in de samenwerking met andere humanitaire organisaties, maar kan de eigen rol daarin verder verbeteren. UNHCR's complexe RBM-systeem is volgens MOPAN voor verbetering vatbaar, evenals de kwaliteit en onafhankelijkheid van de evaluatiefunctie.

Beoordeling: matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.6 Personeelsbeleid

UNHCR heeft de kosten voor staf van 41% in 2006 gereduceerd tot 22% in 2013, onder andere door het verplaatsen van administratieve staf naar goedkopere locaties (zoals van het hoofdkwartier in Genève naar de kantoren in Budapest en recentelijk Kopenhagen). 88% van UNHCR's staf werkte de afgelopen 5 jaar in het veld. 51% van UNHCR's veldstaf werkt in moeilijke en gevaarlijke *duty stations* (categorieën D en E), en 43% in *non-family duty stations*. Een VN-breed besluit in 2011 om de hardship compensatie neerwaarts aan te passen had dan ook extra nadelige gevolgen voor UNHCR en mogelijk een impact op het vermogen dergelijke posities te vullen.

UNHCR werkt aan een overkoepelend personeelsbeleid voor 2015-2020. Dit nieuwe beleid zal in het najaar van 2015 aan donoren worden gepresenteerd. Het beoogt de juiste talenten binnen te halen om snel te kunnen reageren in noodsituaties, om capaciteit te versterken in complexe operaties, om mobiliteit en flexibiliteit verder te bevorderen, en om stafleden de benodigde ondersteuning te bieden.

UNHCR heeft een trainingsprogramma opgezet voor de coördinatie en het leiderschap in *inter-Agency* context. Plaatsing van UNHCR-staf bij andere

organisaties gebeurt op beperkte schaal. UNHCR-staf roteert op periodieke basis. Het Board of Auditors rapport over 2013 geeft als aanbeveling dat het aanstellen van personeel sneller zou moeten verlopen. UNHCR heeft hier reeds opvolging aan gegeven met nieuw beleid ter simplificatie van de aanstelling van staf.

UNHCR heeft geen problemen meer om vrouwen te werven. Bij recente initiatieven om talent aan te trekken (het *Entry-Level Humanitarian Professional Programme* en het *Capacity Building Initiative*) werden meer vrouwen dan mannen geselecteerd (respectievelijk 56% en 61%). Vrouwelijke staf komt een jaar eerder dan manlijke staf in aanmerking voor een bevordering.

UNHCR kampt nog altijd met een gebrek aan financiële staf en accountants, maar verwacht dit jaar voldoende sollicitanten aan te trekken in deze sectoren door bij wijze van uitzondering het vereiste van bekwaamheid in twee talen op te heffen.

UNHCR heeft een systeem voor de opvang en begeleiding van personeel dat traumatische ervaringen heeft opgedaan in de functie-uitoefening. UNHCR stelt extra aandacht te zullen geven aan de (psychosociale) gezondheid en veiligheid van personeel.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.7 Financieel beheer

UNHCR begroot op basis van verwachte noden. Het zet daarvoor een *Annual Global Appeal* uit die in de loop van het jaar met extra budgetverzoeken wordt aangevuld. De Hoge Commissaris geeft toestemming tot uitgaven op basis van verwachte inkomsten en is daarin bijzonder voorzichtig. Voor 2014 werd van de benodigde USD 6,6 miljard ongeveer USD 3,6 miljard ontvangen en grotendeels uitgegeven. Toegezegde bijdragen worden meestal tijdig betaald. De financiering door de private sector neemt jaarlijks toe, en bedroeg in 2014 USD 208 miljoen.

Gegevens per 31 december 2014 duiden op een robuuste korte termijn solvabiliteit. UNHCR's liquiditeitsdoelstellingen zijn erop gericht voldoende middelen beschikbaar te houden om aan de verplichtingen te kunnen voldoen. De *carry-over* van 2014 naar 2015 bedroeg USD 259,5 miljoen. Het *carry-over* budget is vastgelegd voor meerjarig aangegane projecten.

Voor 2013 werd 67% van UNHCR's budget uitgegeven aan operationele kosten, 22% aan stafkosten en 12% aan administratieve kosten. Slechts 15% van de bijdragen is ongeoormerkt, en de trend is dalende. In 2014 werd ongeveer 62% van de ongeoormerkte bijdragen in het veld besteed, en 36% aan de mondiale programma's. Van de geoormerkte bijdragen is ongeveer 67% sterk geoormerkt (een stijgende trend). Donoren bepalen dus in grote mate aan welke noden UNHCR aandacht kan besteden.

UNHCR heeft het opzetten van een eigen interne accountantsdienst overwogen, in plaats van het *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) van de VN. Na ruim twee jaar onderhandelingen tussen UNCHR en OIOS heeft UNHCR uiteindelijk besloten voorlopig van de services van OIOS gebruik te blijven maken. Het *Independent Audit and Oversight Committee* (IAOC) beoordeelt de financiële overzichten, de interne controle en het risicomanagement, en rapporteert hier jaarlijks over aan het Uitvoerende Comité. Over 2013 heeft de *Board of Auditors* een goedkeurende verklaring afgegeven bij de financiële overzichten. Aanbevelingen betroffen onder

andere het versterken van risicomanagement, verbeteringen van interne en externe informatiedeling over het functioneren van uitvoerende partners, en verdere verbeteringen in het anti-fraude beleid voor uitvoerende partners. UNHCR heeft de aanbevelingen van de *Board of Auditors* grotendeels geaccepteerd en informeert donoren regelmatig over implementatie hiervan. *Het Internal Compliance and Accountability Committee* brengt de aanbevelingen in kaart en ziet toe op de opvolging daarvan. Rapportages voldoen over het algemeen aan de in het raamcontract gespecificeerde eisen, ook voor geoormerkte Nederlandse bijdragen.

Beoordeling: Goed = 4

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

Aangezien UNHCR werkzaam is in gebieden met een hoog risico als het gaat om corruptie en afhankelijk is van een groot aantal uitvoerende organisaties, is het essentieel dat UNHCR een goed anti-fraude beleid heeft. Volgens het *Board of Auditors* Rapport van 2013 moeten op dit gebied verbeteringen worden aangebracht, in het bijzonder voor de uitvoerende organisaties. UNHCR heeft reeds stappen genomen, zoals het aangaan van een dialoog met andere VN-organisaties over het delen van informatie over fraude bij uitvoerende partners. UNHCR heeft bovendien in juli 2013 een herzien *Strategic Framework for the Prevention of Fraud and Corruption* gepubliceerd. Het verplicht managers om een volledige risicobeoordeling op te stellen, inclusief van activiteiten uitgevoerd door uitvoerende organisaties.

Het kantoor van de Inspecteur-Generaal speelt een belangrijke rol bij corruptiebestrijding in de interne organisatie. Het kantoor heeft drie kerntaken: het inspecteren van de kwaliteit van management van UNHCR-operaties, het onderzoeken van misdragingen van UNHCR-personeel en *ad hoc* onderzoeken naar incidenten die schade aanrichten aan de integriteit, geloofwaardigheid of middelen van UNHCR. Hoewel het kantoor van de Inspecteur-Generaal naar behoren functioneert, kampt het met een tekort aan staf. UNHCR zet zich in om haar toezichtfunctie te versterken door uitbreiding van staf van het kantoor met functies in het veld.

UNHCR's jaarverslagen en audit-rapporten bevatten in de regel een overzicht van alle gevallen van (vermoedens van) fraude. Een overzicht van disciplinaire maatregelen naar aanleiding van misdragingen wordt jaarlijks aan alle stafleden bekend gesteld en op het intranet van de organisatie gepubliceerd.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Beperkt relevant. UNHCR bevordert de voedselzekerheid van haar *people of concern* en vervult samen met WFP een coördinerende rol in de voedselzekerheid van vluchtelingen. Voedselzekerheid is een belangrijk onderdeel van UNHCR's publieke gezondheidsstrategie voor 2014-2018. Voeding en voedselzekerheid zijn onderdeel van UNHCR's mondiale programma's, die worden gemanaged op hoofdkwartierniveau en uitgevoerd in het veld.

2. Water
Niet relevant. Hier geldt dezelfde analyse als bij voedselzekerheid. Water maakt bovendien onderdeel uit van UNHCR's *Global Strategic Priorities*. UNHCR is geen relevante speler voor het Nederlandse waterbeleid.

3. Veiligheid en Rechtsorde
Relevant. UNHCR is met name actief in fragiele staten en in post-conflict situaties. Op microniveau is de organisatie relevant voor de veiligheid van de mensen die onder het mandaat vallen. Op macroniveau werkt UNHCR aan duurzame oplossingen voor de bedreiging van de veiligheid en stabiliteit door grote aantallen vluchtelingen en ontheemden. Ook is een ordentelijk verloop van de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden van belang om de stabiliteit van een land of regio niet in gevaar te brengen. In 2014 zijn 414.558 vluchtelingen en ruim 1,3 miljoen intern ontheemden teruggekeerd, en werden ruim 71.000 personen hervestigd.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), inclusief hiv/aids
Beperkt relevant. UNHCR is een op protectie gerichte organisatie, waaronder het beschermen van vrouwen tegen *Sexual and Gender Based Violence*, kind huwelijken onder vluchtelingen, etc. Reproductieve gezondheid en HIV/aids zijn onderdeel van UNHCR's mondiale programma's. UNHCR heeft samen met de WHO en UNICEF een handboek over reproductieve gezondheid in vluchtelingensituaties opgesteld.

5. Gendergelijkheid
Relevant. UNHCR hecht grote waarde aan het *mainstreamen* van gendergelijkheid en presteert goed op dit gebied. UNHCR's inzet op het gebied van gendergelijkheid komt naar voren in verschillende beleidsdocumenten waaronder het *Age, Gender and Diversity Policy Forward Plan 2011-2016* en het daarbij horende verantwoordingsraamwerk. UNHCR-staf krijgt training op het gebied van *Sexual and Gender Based Violence.* Vluchtelingen die hiervan slachtoffer zijn ontvangen juridische, medische en psychosociale hulp. Ook besteedt UNHCR expliciet aandacht aan *empowerment* van vrouwen en meisjes. Verbetering is wenselijk in het registreren van financiële middelen uitgegeven aan bepaalde gender gerelateerde thema's en het systematisch verzamelen van data uitgesplitst naar sekse. UNHCR wil hierin de komende jaren verbetering aanbrengen.

6. Klimaat
Niet relevant.

7. *Private Sector Development*
Niet relevant.

8. Humanitaire hulp
Relevant. UNHCR is een belangrijke humanitaire speler en vervult daarbij verschillende rollen. UNHCR is lid van het *Inter-Agency Standing Committee* en diens werkgroepen en zet zich actief in voor de hervorming van het humanitaire systeem om de wereldwijde humanitaire response te verbeteren (onder andere door implementatie van de *Transformative Agenda*) samen met andere humanitaire en wederopbouworganisaties. UNHCR respecteert over het algemeen de humanitaire principes, hoewel het deze niet actief onderschrijft en hier geen verantwoording over aflegt. UNHCR heeft recentelijk het belang van versterking van communicatie over de humanitaire principes erkend.

4.2 Extra relevantie

UNHCR speelt een cruciale rol bij opvang in de regio. Het belang om dit te ondersteunen wordt expliciet genoemd in het regeerakkoord.

UNHCR heeft een belangrijke normerende rol. UNHCR is de hoeder van het Vluchtelingenverdrag van 1951, het bijbehorende Protocol van 1967, en de 1961 Conventie voor het Verminderen van Stateloosheid. UNHCR bevordert universele ratificatie en naleving van deze verdragen. Sinds 1975 vormen de jaarlijkse conclusies van het Uitvoerende Comité een belangrijke bron voor aanvullende normstelling over internationale bescherming van UNHCR's doelgroepen.

UNHCR voert effectief lobby met betrekking tot Europese en nationale regelgeving en beleid over asiel- en migratie onderwerpen. UNHCR Nederland brengt regelmatig haar standpunten schriftelijk onder de aandacht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Parlement en heeft ook verschillende onderzoeken uitgevoerd in Nederland naar het functioneren van het Nederlandse asielstelsel. Met de standpunten van UNHCR over specifieke landensituaties wordt regelmatig door de rechterlijke macht rekening gehouden bij beslissingen over een specifieke asielaanvraag. In Nederland heeft UNHCR onder meer succesvol gepleit voor een speciale procedure voor staatloosheid en aanvullend voor wijzigingen in nationaliteitswetgeving op dat terrein. UNHCR heeft ook met succes gepleit voor het minder toepassen van detentiemaatregelen voor asielzoekers.

UNHCR is een invloedrijke organisatie in de EU waar rekening mee wordt gehouden. Tijdens Justitie- en Binnenlandse Zaken Raden of andere Raden waarin asiel- en migratie onderwerpen aan bod komen wordt UNHCR vaak gevraagd haar standpunt naar voren te brengen. UNHCR heeft daarnaast een belangrijke rol gekregen als waarnemer bij het Europese agentschap *European Asylum Support Office*. Er is een toegenomen waardering door zowel het Europese Hof van de Rechten van de Mens als het Europese Hof van Justitie voor standpunten van UNHCR. Steeds vaker wordt het standpunt van UNHCR geciteerd in uitspraken en wordt in een rechtszaak gevraagd om het standpunt van UNHCR.
Tijdens hervestigingsmissies werkt Nederland intensief samen met UNHCR ter plaatse. In de meeste gevallen verloopt de samenwerking bij hervestiging naar wens. In een aantal situaties kan dat beter. Zo is de capaciteit van UNHCR voor hervestiging niet altijd voldoende. Ook heeft UNHCR Genève de laatste jaren onvoldoende de oorzaken onderzocht van een relatief hoog afwijzingspercentage van individuele voordrachten voor hervestiging. Hier lijkt inmiddels serieuzer naar te worden gekeken door UNHCR Genève.

5 Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

UNHCR is over het algemeen een gezonde organisatie, die adviezen om institutionele zaken te verbeteren actief oppakt. Ondanks de toename in het aantal en de omvang van de operaties is de organisatie vanuit institutioneel oogpunt goed blijven functioneren. Bovendien heeft UNHCR de afgelopen jaren duidelijk voortgang geboekt met het personeelsbeleid, waardoor de organisatie sneller kan reageren in acute vluchtelingensituaties.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	4	
	Resultaatsturing	3	↑
	Partnerschappen	3	↑
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	3	→
	Beleidsevaluatie	2	↑
	Personeelsbeleid	3	↑
	Financieel beheer	4	
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	3	↑

5.2 Beleidsrelevantie

UNHCR is met name relevant voor de Nederlandse prioriteiten op het gebied van veilheid en rechtsorde, gendergelijkheid en humanitaire hulp. Bovendien speelt UNHCR een belangrijke normerende rol, ook in Nederland en in Europa.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	0
	Water	-
	Veiligheid en rechtsorde	+
	SRGR, inclusief hiv/aids	0
	Gendergelijkheid	+
	Klimaat	-
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	-
	Humanitaire hulp	+